

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 340.12; 342.4

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ТРАДИЦИИ И НОВАЦИИ

М. А. Бучакова

доктор юридических наук, доцент,
начальник кафедры конституционного и международного права
Омской академии МВД России

Т. Е. Грязнова

доктор юридических наук, доцент,
начальник кафедры теории и истории права и государства
Омской академии МВД России

В статье рассматривается становление и развитие местного самоуправления в России. Отмечается, что модели местного самоуправления в современных государствах формируются на основе двух основных систем — континентальной (европейской) и англо-американской, отличие которых заключается в уровне самостоятельности местного самоуправления и характере взаимодействия с местным управлением. С учетом концептуальных подходов дореволюционных государствоведов относительно природы данного феномена, сформулированных ими по результатам земской реформы 1864 года, авторы приходят к выводу о том, что современное местное самоуправление, заимствуя элементы организации местной власти в дореволюционной России, обладает новыми качественными характеристиками, получившими закрепление в конституционном законодательстве. Авторы делают вывод о тенденциях в развитии законодательства по усилению государственно-правовых начал в системе местного самоуправления.

Ключевые слова: общество, самоуправление, территориальный уровень, местное управление, новеллы конституционного законодательства, государство.

В современных условиях значимым фактором совершенствования развития государства и общества является гармоничное взаимодействие сильной государственной власти и жизнеспособного местного самоуправления. Эффективность осуществления органами местного самоуправления вопросов, решаемых на соответствующем территориальном уровне, взаимосвязана с вопросом об оптимальной конструкции организации власти на местах.

Соотношение местного управления и местного самоуправления, пределы осуществления местного самоуправления, полномочия, осуществляемые с учетом территориального уровня, характер взаимодействия с гражданским обществом — вот неполный круг вопросов, волнующий ученых-правоведов и практиков, занимающихся вопросами государственного строительства. Поэтому отечественная юриспруденция, сталкивающаяся с трудноразрешимыми проблемами на местном уровне, обращается к концептуальным положениям становления и развития местного управления и самоуправления, сформированным еще в XIX веке.

Проблематика местного самоуправления не являлась приоритетным направлением исследований российских ученых XIX — начала XX века. Однако они занимались вопросами местного самоуправления в силу того, что данный феномен, по их мнению, является неотъемлемой составляющей правового государства, идеальная модель которого выступала объектом пристального исследования. Кроме того, интерес к данной проблематике был тесно связан с функционированием гражданского общества и институтов конституционализма. Профессор С. А. Котляревский, исследуя степень широты самоуправления, связывал его с возможностью действовать в соответствии

с принципами правового государства. Это же качество широты, или самостоятельности местного самоуправления, по мнению автора, опосредуется конституционным строем государства [1, с. 326–327].

Важным аспектом обращения к данной проблематике являлись концептуальные разработки западных ученых о правовой природе местного самоуправления. Западная европейская научная мысль в виде трудов Р. Гнейста, Л. Штейна, А. Токвиля легла в основу теорий местного самоуправления.

Л. Штейн разделил все виды самоуправления на три типа. Основу его классификации составили предметы ведения и полномочия органов, их осуществляющих. Для англо-американской системы характерна высокая степень самостоятельности местного уровня власти. Одновременно для французско-бельгийской системы, согласно Л. Штейну, характерной чертой выступает сочетание элементов самоуправления с управлением. В Австрии им отмечалось наличие сочетания управления с самоуправляемыми началами применительно к конкретным сферам деятельности. Позднее эти концептуальные подходы к сущности местного самоуправления и его соотношения с государственной властью послужили основой для формирования двух основных систем местного самоуправления — европейской (континентальной) и англосаксонской [2, с. 526].

Правовая система дореволюционной России развивалась в рамках европейской (континентальной) системы права, это же было свойственно и функционированию местной власти. В Российской империи земская 1864 года и городская 1870 года реформы Александра II явились основой для формирования местного самоуправления, обладающего значительной самостоятельностью от государства. Эти реформы, по мнению отечественных юристов, серьезным образом изменили государственное устройство. Б. Н. Чичерин отмечал огромное значение данных преобразований для развития гражданского общества [3, с. 148]. М. М. Ковалевский, характеризуя данный период времени как определенную децентрализацию власти, пишет о создании Александром II местного самоуправления [4, с. 5]. Однако А. Д. Градовский, соглашаясь со значением реформ для России, указывал на то, что система децентрализации не всегда предполагает развитие самоуправления, так как может быть совмещена с системой правительственной опеки [5, с. 8].

Реформа 1861 года как исходная точка развития в совокупности с реформами земской и городской, безусловно, была направлена на демократизацию государства, выстраивание его деятельности на основе конституционных начал, получивших развитие в европейских странах. Однако цель эта оказалась не достигнутой в силу целого ряда как объективных, так и субъективных причин. Основной проблемой являлась, на наш взгляд, экономическая система России с сильным бюрократическим управлением и слабыми демократическими традициями или, скорее всего, с их полным отсутствием. Жесткая централизация власти, длительно действующая в государстве, явилась тормозом к установлению самоуправляемых начал в виде местного самоуправления в 60–70-е годы XIX века. А. Д. Градовский, давая характеристику реформы местного самоуправления, писал о существовании двух систем и двух порядков учреждений [6, с. 259]. С этим подходом соглашался Б. Н. Чичерин, утверждая, что местное самоуправление и общая администрация неразрывны, являются частями одного целого [7, с. 263].

Последовавшие контрреформы Александра III привели к стагнации в развитии самоуправляемых начал, местная власть стала частью правительственной администрации. Тем самым были подорваны надежды прогрессивной части населения на трансформацию самодержавия в конституционную монархию. Это, в свою очередь, вновь поставило вопрос о наиболее приемлемом пути борьбы с засильем бюрократической централизации.

Местное самоуправление в современном государстве, как и в дореволюционной России, представляет собой порядок осуществления властных полномочий на муниципальном уровне. Как справедливо отмечает С. Б. Аникин, публичное управление в местном самоуправлении в полной мере реализуется посредством принятых нормативных правовых актов [8, с. 3].

Согласно конституционному законодательству местное самоуправление — основа конституционного строя государства, при этом законность — принцип публичной деятельности данного уровня власти. Актуальность проблематики функционирования местного самоуправления обусловлена самой его многогранной природой. Местное самоуправление — базовый элемент политической системы общества, составная часть единой системы публичной власти. Современные проблемы муниципальных образований России во многом связаны с недостаточностью финансовых, материально-технических средств. Организация местного самоуправления на всех территориальных уровнях затрудняет осуществление муниципальными образованиями полномочий, законодательно установленных применительно к конкретному виду муниципального образования. Все это приводит к двойственности в осуществлении местного самоуправления. С одной стороны, муниципальные образования самостоятельны и независимы в решении установленных вопросов, с другой стороны, финансовая недостаточность заставляет их идти по пути обращения к помощи государственных органов. Тем самым сокращается сегмент муниципального участия и расширяется сегмент государственного участия в решении местных вопросов [9, с. 3–5].

Организация местного самоуправления в России, механизм реализации вопросов местного значения и определение их природы — те проблемы, которые возникают в процессе осуществления местного самоуправления, заставляют задуматься о том, насколько верна созданная в России конструкция местного самоуправления и ее соотношение с государственной властью, в какой мере учтен отечественный опыт местного самоуправления. Функционирование местного самоуправления в Российской Федерации указывает на то, что по своему организационно-правовому содержанию местное самоуправление в его современном виде не только является продолжением государственного управления общественными процессами на местах, но и адаптирует государственное управление применительно к местным особенностям с учетом исторических и иных местных традиций и интересов.

В доктринальной науке термин «публичная власть» достаточно часто использовался, однако законодательно он был введен Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [10].

В современных условиях России важным фактором устойчивого развития государства является оптимальное взаимодействие сильной государственной власти и развитого местного самоуправления. Закрепляя именно таким образом конструкцию единой системы публичной власти, законодатель исходил из качества функциональности в деятельности органов власти в решении поставленных задач. Феномен публичной власти заключается в том, что она включает в себя государственную власть и власть местного самоуправления. Неслучайно новеллой статьи 132 Конституции Российской Федерации стало провозглашение единства публичной власти, предусматривающего вхождение в нее органов государственной власти и местного самоуправления и их обязанность взаимодействовать в целях эффективного осуществления стоящих перед ними задач в интересах населения. Функциональный подход к пониманию природы единой публичной власти призван повысить результативность деятельности органов публичной власти, но встает вопрос, возможно ли обеспечить конституционное поло-

жение о самостоятельности местного самоуправления, в том числе в процессе взаимодействия с государственной властью.

В Заключении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 года № 1-3 отмечается, «что конституционные новации не отрицают самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий и не свидетельствуют о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти» [11]. Между тем, по нашему мнению, вектор развития отношений в системе единой публичной власти направлен на фактическое ограничение самостоятельности местного самоуправления с приобретением им все большей зависимости от государственной власти. При новой конструкции местного самоуправления оно, формально сохраняя самостоятельность, предусмотренную статьей 12 Конституции Российской Федерации, фактически приобретает подчиненное положение по отношению к государственной власти. Эта модель взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления не исключает их диалектического единства и целостного механизма публичного управления, что подтверждается историей становления и развития муниципальной власти и особенностями ее взаимоотношений с властью государственной на отдельных исторических этапах.

Методичное сближение местного самоуправления и государственного управления эксперты отмечают на протяжении многих лет. Несмотря на конституционный тезис о самостоятельности местного самоуправления, Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [12] отличает подробная регламентированность деятельности органов местного самоуправления во всех направлениях: организационной, территориальной, финансово-экономической. Это проявляется в значительном объеме полномочий, осуществляемых государственной властью в отношении местного самоуправления, в том числе по вопросам назначения на должность и освобождения от должности должностных лиц органов местного самоуправления.

В России, в принципе, применена не очень подходящая к условиям государства англосаксонская система местного самоуправления. Все это приводит к невозможности ее устранения без принятия новой конституции и созданию дополнительных бюрократических форм.

Таким образом, неразрывная связь государственных и муниципальных органов власти объясняется их функциональной природой и участием в разрешении дел, являющихся общими для обеих ветвей единой системы публичной власти. Тенденции дальнейшего развития местного самоуправления видятся в изменениях действующего законодательства в части конкретизации полномочий, осуществляемых на местном уровне власти, и в необходимости стирания границ при взаимодействии местного самоуправления и государственного управления.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Котляревский, С. А. Власть и право. Проблема правового государства / С. А. Котляревский. — СПб. : Мысль, 1915. — 420 с.
2. Штейн, Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии / Л. Штейн ; пер. с нем. И. Е. Андреевского. — СПб. : А. С. Гиероглифов, 1874. — 594 с.
3. Чичерин, Б. Н. Собственность и государство / Б. Н. Чичерин. — М. : Типография П. П. Брискорн, 1883. — Ч. II. — 460 с.
4. Ковалевский, М. М. Очерки по истории политических учреждений России / М. М. Ковалевский. — СПб. : Изд-во Н. Глаголева, 1908. — 242 с.
5. Градовский, А. Д. Начала русского государственного права : в 3 т. / А. Д. Градовский. — СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1883. — Т. III : Органы местного управления. — 432 с.

6. Градовский, А. Д. История местного управления в России / А. Д. Градовский // Собр. соч. А. Д. Градовского. — СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1899. — Т. II. — 492 с.
7. Чичерин, Б. Н. Курс государственной науки : в 3 ч. / Б. Н. Чичерин. — М. : Тип. т-ва И. Н. Кушнерев и КО., 1894. — Ч. I : Общее государственное право. — 484 с.
8. Аникин, С. Б. Местное самоуправление в системе совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов / С. Б. Аникин // Административное право и процесс. — 2008. — № 5. — С. 3.
9. Казаков, В. А. О правах и обязанностях местного самоуправления / В. А. Казаков // Самоуправление. — 2014. — № 11. — С. 3–5.
10. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [Электронный ресурс] // Российская газета. — 2020. — 16 марта. — Режим доступа: <https://rg.ru/gazeta/2020/03/16.html>. — Дата доступа: 03.03.2021.
11. Заключение Конституционного Суда Российской Федерации о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1–3 город Санкт-Петербург [Электронный ресурс] // Российская газета. — 2020. — 17 марта. — Режим доступа: <https://rg.ru/2020/03/17/ks-rf-popravki-dok.html>. — Дата доступа: 03.03.2021.
12. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федер. закон, 6 окт. 2003 г., № 131-ФЗ // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». — М., 2021.

Поступила в редакцию 27.05.2021 г.

Контакты: mb290163@mail.ru (Бучакова Марина Александровна),
gryaznova-te@yandex.ru (Грязнова Татьяна Евгеньевна)

Buchakova M. A., Gryaznova T. E.

LOCAL SELF-GOVERNMENT: TRADITIONS AND INNOVATIONS

The article examines the formation and development of local self-government in Russia. It is noted that the models of local self-government in modern states are formed on the basis of two main systems: continental (European) and Anglo-American, the difference between which lies in the level of independence of local self-government and the nature of interaction with local government. Taking into account the conceptual approaches of pre-revolutionary state historians to the nature of this phenomenon, made by them as a result of the zemstvo reform of 1964, the authors come to the conclusion that modern local self-government, borrowing elements of the organization of local government in pre-revolutionary Russia, has new qualitative characteristics that have been consolidated in the constitutional legislation. The authors draw a conclusion about the trends in the development of legislation to strengthen the state-legal principles in the system of local self-government.

Keywords: *society, self-government, territorial level, local government, novelties of constitutional legislation, state.*